Enap a Distância

# Políticas Públicas e Governo Local

Módulo 3

## Desenvolvimento Local e Sustentabilidade

# SUMÁRIO

# Módulo 3 DESENVOLVIMENTO LOCAL E SUSTENTABILIDADE



## 1. Introdução

O conceito de desenvolvimento local não está mais associado apenas àquilo que tradicionalmente era atribuído ao “lugar” (local). Atualmente, há um entendimento de que o âmbito “local” influencia e é influenciado pela esfera regional (estadual), por todo o país (âmbito nacional) e, ainda, por outras esferas. Assim, a integração e as inter-relações são tantas que é inadequado dissociar o local das demais esferas, principalmente considerando o contexto nacional.

Os fenômenos locais não estão isolados ou são os únicos que influenciam as políticas públicas municipais, uma vez que estão integrados em contextos nos quais os atores locais não possuem gestão. Outros Municípios realizam ações que impactam nossa realidade, por exemplo, promovendo a produção agrícola que estará disponível também para a nossa cidade ou permitindo a instalação de indústria que demandará serviços e mão de obra que poderá gerar migração de um para outro Município. Governos estaduais mudam tarifas de impostos, constroem ou pavimentam vias que facilitam o acesso de pessoas e mercadorias e, por isso, acabam impactando os Municípios em seu trajeto. O Governo Federal acelera ou freia a economia com a oferta de recursos a juros baixos, cria empregos e atrai populações com a instalação de *campi* universitários. Vários desses exemplos podem estar ligados a uma política de promoção da formação de mão de obra para um mercado mundial mais competitivo ou a exploração de oportunidade de negócios em mercado de *commodities* internacional, seja em relação à sua produção (no Município), seja em relação ao escoamento (no Estado) e à exportação (nacional).

Por um lado, essa integração se expressa tanto na esteira da globalização quanto na da revolução tecnológica que é capaz de diminuir as distâncias. Por outro, o desenvolvimento local, por possuir uma dinâmica própria, nem sempre pode ser traduzido como mera consequência do que acontece em outras esferas de governo.

A questão da sustentabilidade ter ganho espaço na arena das políticas públicas locais decorre em parte dessa maior inter-relação entre os fenômenos locais e em outras esferas, inclusive a internacional. Ontem, a produção e seu escoamento estavam circunscritos aos territórios em seu entorno, mas hoje essa integração pode alavancar a produção e levar produtos a distâncias muito maiores, estimulando a ampliação das áreas e indivíduos envolvidos em uma dada cadeia produtiva. O impacto que antes era marginal agora pode ser muito grande em função dessas demandas, e, se a produção aumenta, os cuidados com seus subprodutos, consequências e impactos para o meio ambiente não podem ser abandonados, devem ser evidenciados e tratados com uma questão séria e que exerce grande efeito na qualidade de vida daquela mesma região.

Assim, a sustentabilidade deixou de ser um tema exclusivamente nacional, para impactar fundamentalmente a esfera local, pois apesar de ser um conceito amplo, também pode ser considerado como essencial, estando atrelado à ideia de desenvolvimento.

O conceito de sustentabilidade ganhou protagonismo no debate sobre políticas públicas, desenvolvimento e bem-estar social. Está fortalecido pela percepção de que os recursos naturais são finitos e que sua exploração afeta não apenas o entorno, mas as extensões cada vez maiores de territórios e a qualidade de vida das pessoas, em função de como são utilizados e retornam à natureza.

Essa percepção começou a ganhar publicidade internacional com a Conferência de Estocolmo de 1972, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e sua declaração final, que chamou a atenção para a questão do uso dos recursos naturais e o desenvolvimento. A partir da atenção que o tema passou a ganhar, outras conferências e eventos internacionais foram promovidos, sempre com o intuito de construir agendas e pactos a serem observados pelos países participantes que trouxessem mudanças na relação entre o homem e o meio ambiente.
Neste sentido, o presente módulo traz ao participante, de modo direto e claro, como o conceito relacionado à dimensão local ganhou espaço no debate sobre a questão do desenvolvimento e da sustentabilidade, apontando o papel relevante que governos municipais podem ter neste âmbito.

## 2. Potencial de Desenvolvimento Local

O desenvolvimento local é um conceito que aponta primeiramente para a questão da autonomia municipal, do protagonismo dos atores envolvidos e da capitalização dos resultados no próprio Município. Vale dizer também que o desenvolvimento local não decorre — ou é o resultado automático — do desenvolvimento gerado em outras esferas de governo, como a União ou os Estados, podendo possuir elementos muito próprios, envolvendo atores que habitam, dialogam e transitam também na esfera municipal.

A expressão Desenvolvimento Local deriva para dois conceitos pertinentes:

- Desenvolvimento - aquilo que em si que pode tomar diferentes manifestações ou acontecer em diferentes campos da vida do município e que, tradicionalmente, é associado à geração de renda ou riqueza. É aquela associação automática que qualquer pessoa faz de que desenvolver é alcançar mais, e neste caso, mais renda, individualmente, ou riqueza, sendo que, nesse caso, estamos pensando coletivamente sobre um Município, Estado ou País.
- Local - aquilo relativo ao espaço no qual o cidadão vê sua vida e relações acontecerem.

Quanto ao conceito de desenvolvimento, é tradicional que seja meramente associado à geração de renda ou riqueza. É aquela associação automática que qualquer pessoa faz de que desenvolver é alcançar mais, e neste caso, mais renda, individualmente, ou riqueza, quando pensamos coletivamente sobre um Município, Estado ou país.

Vale ressaltar que modernamente o entendimento do conceito de desenvolvimento foi relativizado, sendo seu reconhecimento associado a dimensões sociais e de qualidade de vida, por exemplo, ensejando debates complexos que apontam para a necessidade de emprestar mais conteúdo à seu entendimento. Dado o reconhecimento da complexidade que o conceito de desenvolvimento ganhou, várias definições, formas de medição e interpretações.

A dimensão local ganhou mais atenção, ou espaço, com o novo Pacto Federativo institucionalizado na Constituição de 1988. A partir da emergência do Município como um dos entes federados, os diferentes papéis ou atribuições de cada ator social e de cada esfera de governo ficaram mais claros.

Neste sentido, é necessário esclarecer o que se pode entender por desenvolvimento sustentável. Há várias formas de enxergarmos esse conceito, mas para o escopo que este texto se propõe é suficiente apontar que a expressão está hoje associada à ideia de preservação ambiental ou à perspectiva de assegurar recursos naturais para que as gerações futuras possam, a partir de sua exploração, prover sua sobrevivência e necessidades.

## 3. Desenvolvimento Econômico

O Desenvolvimento Econômico costuma estar associado à variação, ao longo do tempo, da renda *per capita* em um dado sistema econômico. Algumas políticas ou linhas de ação que podem ser usadas na abordagem e a identificação de oportunidades de ação que promovam o desenvolvimento econômico local são:

**Tratamento diferenciado para micro e pequenas empresas**

A Legislação Municipal – tributária, de obras, de posturas etc. – deve tornar mais simples e fácil a vida dessas empresas. Vale conferir o que dispõe a Lei Complementar nº 123/2006 (Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte), na qual é atribuído papel destacado ao Município. Entre as medidas que o Município pode adotar, sugerem-se:

- regulamentação simplificada de inscrição e baixa de empresas nos cadastros municipais;
- tributação especial para os empreendimentos em questão; e
- redução de exigências.

Como resultado da implementação das ações sugeridas cria-se um potencial para a elevação da receita municipal, visto que os empreendimentos tendem a promover sua formalização, com o consequente aumento da base tributária. Além disso, quando o governo municipal investe para criar condições favoráveis às atividades econômicas, União e Estados se beneficiam indiretamente, aumentando suas próprias receitas, o que por fim redunda em transferências maiores de recursos aos Municípios.

As vias públicas, urbanas e rurais, precisam receber conservação para permitir melhor acessibilidade. A precariedade da infraestrutura terrestre afeta as comunidades rurais e compromete a comercialização de seus produtos. Esse cuidado produz reflexos, ainda, no turismo, quando o Município tem ou planeja ter um papel relevante nesta atividade. Outras

providências contribuem para elevar o fluxo turístico, resultando em benefícios para a população e aumento da receita municipal, tais como:

- a manutenção de atrações turísticas; e
- a recuperação de bens de interesse histórico, artístico, cultural.

**Apoio à comercialização**

O governo municipal pode instituir ou aprimorar, caso já exista, a feira livre e os mercados públicos, nos quais produtos locais são comercializados. A promoção de exposições, feiras, congressos e outros eventos de caráter comercial fortalece atividades econômicas locais, divulga seus produtos, constrói intercâmbio e contribui para aumentar a oferta de emprego e renda.

Adicionalmente, na implementação deste apoio, é oportuno que sejam negociadas condições que valorizem o emprego de mão de obra local, de tal modo que isto se reverta em mais renda para pessoas que têm como base a vida no Município.

**Acesso a serviços financeiros**

Os Municípios brasileiros vêm desenvolvendo iniciativas no campo das microfinanças, com oferta de crédito para empreendedores que não têm acesso ao sistema financeiro tradicional. Essas iniciativas podem ter o formato de banco do povo ou de instituições semelhantes voltadas ao crédito dos pequenas empreendedores, acompanhadas de medidas de capacitação, assistência técnica e incentivo ao associativismo.



**Acesso à tecnologia**

Há governos municipais investindo em políticas para facilitar o acesso de empreendedores à tecnologia, aumentando a competitividade de empresas locais, que podem oferecer serviços e produtos com preços atraentes. Essas ações também geram empregos diretos e indiretos. Os Municípios podem fazer acordos com universidades, centros de pesquisa e unidades de extensão rural para desenvolver programas de uso da tecnologia.

**Acesso à capacitação de recursos humanos e ao empreendedorismo**

Esta ação se dá por meio da inclusão, na grade curricular das escolas municipais, de conteúdos ligados ao empreendedorismo, de modo que estudantes obtenham informações sobre o mercado de trabalho e desenvolvam capacidade de iniciar e gerir negócios. A capacitação ocorre também por meio de cursos patrocinados pelo Município com o objetivo de formar pessoas aptas para trabalhar nos estabelecimentos ali localizados.

**Compras locais**

Trata-se de prestigiar os fornecedores locais, posto que o Município é, em muitas localidades, o principal comprador. A compra de alimentos, uniformes e outros bens para as escolas e para os programas sociais no comércio local resulta em maior movimento econômico, além das consequências positivas que isto acarreta.
Há, por parte do Governo Federal, um estímulo para que as merendas escolares respeitem um cardápio regionalizado, e a produção local de alimentos pode ser fortalecida quando a Prefeitura põe em prática medidas dessa natureza.

**Instituição da função de promotor do desenvolvimento**

A instituição da função de promotor do desenvolvimento municipal, com o objetivo de conduzir ações, captar recursos, mobilizar agentes e promover parcerias, pode trazer bons resultados para a economia local. Essas ações podem encontrar apoio em órgão da Administração, inclusive com a possibilidade de participação de seus representantes na agência.

Até aqui foram mencionadas algumas atividades e iniciativas que podem ser realizadas pela Administração Municipal, com o intuito de promover o desenvolvimento local e social. Outras oportunidades certamente existirão, e uma fonte de informações a esse respeito pode ser a consulta aos Municípios vizinhos ou, mesmo distantes, àqueles sobre os quais se conhecem ações bem-sucedidas. Detalhes sobre o que e como fazem para melhorar as condições econômicas e sociais em seu território são informações valiosas para gerar novas oportunidades de desenvolvimento local.

*A Lei nº 11.947/2009 e Resolução n° 26 do Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação – FNDE – determina a utilização de no mínimo 30% dos recursos repassados pelo citado fundo para alimentação escolar, na compra de produtos da agricultura familiar.*

## 4. Desenvolvimento Social

O Desenvolvimento Social é o resultado que se espera alcançar no processo de desenvolvimento de uma sociedade, uma vez que permitirá à população ter mais acesso a bens e serviços. Quando uma sociedade avança, é esperado, do ponto de vista da qualidade de vida, que haja um aprimoramento natural, resultante do trabalho coletivo do conjunto.

Ao longo dos anos, a ideia de desenvolvimento deixou de ser primordial ou única. Isso aconteceu devido a diferentes elementos, sendo um dos mais notórios a dissociação – percebida concretamente em diferentes países – entre o crescimento da riqueza do país e a melhoria de vida de sua população. Em uma situação dessas, a ideia de desenvolvimento é colocada em dúvida, pois parece distante da percepção geral, perdendo sentido na medida em que os indivíduos não têm sua vida melhorada a despeito do aumento da produção e da riqueza.

**Dessa contradição emergem vários questionamentos. Desenvolver para quem ou para quê? Porque o desenvolvimento não impede a exclusão de grupos sociais? O princípio por trás da ideia de desenvolvimento é o da criação de melhores condições de vida para as pessoas? Se isto não acontece então não seria razoável repensar o próprio desenvolvimento?**

Esses questionamentos apontam para o uso equivocado ou limitado do conceito de desenvolvimento. Apesar de fazer menção a um resultado claro e único, de aumento da riqueza e melhoria da qualidade de vida, provou-se que, se essas duas condições não acontecessem, seria necessário repensar o conceito de desenvolvimento. Com isso, passou-se a trabalhar com os conceitos de desenvolvimento econômico e desenvolvimento social.

No Brasil, seja pelo sistema federativo implementado ou pela complexidade da realidade de um país com dimensão continental, a distribuição de competências entre as diferentes esferas de governo aponta para a divisão de responsabilidades sobre as políticas sociais. Para Prefeitos(as), as políticas relativas à Educação e Saúde são as políticas mais consolidadas. Desde os anos 1990, o Município experimenta sua crescente responsabilização na provisão e gestão destes serviços, ao mesmo tempo em que se foram reduzindo as funções da União, que passou a assumir o papel estratégico nas definições de programas setoriais de alcance nacional e na distribuição de recursos financeiros.

Vale ressaltar que, por um lado, algumas políticas públicas voltadas para assegurar os direitos dos cidadãos contam com sistemas específicos para a execução de serviços. Por outro, tais políticas possuem uma característica intrínseca de transversalidade, uma vez que as ações em uma política podem afetar as outras e vice-versa.

## 4.1 *Política de Saúde*

As ações do Município para prover serviços de saúde adequados à população, estão disciplinadas pela Constituição Federal de 1988 (artigos 196 até 200), pela lei que trata do Sistema Único de Saúde – SUS – (Lei nº 8.080/90) e pela lei que trata da participação social no SUS (Lei nº 8.142/90).

*Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) – Art. 77. Até o exercício financeiro de 2004, os recursos mínimos aplicados nas ações e serviços públicos de saúde serão equivalentes:*

*III - no caso dos Municípios e do Distrito Federal, quinze por cento do produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea b e § 3º.*

*§ 3º Os recursos dos estados, do Distrito Federal e dos Municípios destinados às ações e serviços públicos de saúde e os transferidos pela União para a mesma finalidade serão aplicados por meio de Fundo de Saúde que será acompanhado e fiscalizado por*

*Conselho de Saúde, sem prejuízo do disposto no art. 74 da Constituição Federal.*

Como em outras áreas, para que o Município cumpra seu papel, há algumas exigências a serem cumpridas, instituídas por essas leis. Elas intencionam garantir que, independente do governo no poder naquele momento, normas básicas mínimas devem ser observadas.

A partir do foco do gestor local, o Sistema Único de Saúde coloca o Município integrado com as demais esferas de governo de tal forma que a própria estrutura do SUS também depende de sua participação. Vale lembrar que, além do poder público em todas as esferas, a iniciativa privada é citada como parte do SUS, mas em caráter complementar, ou seja, é obrigação precípua do poder público prover os serviços de saúde à sociedade.

Para ajudar a situar o Município na estrutura e gestão do SUS, vale visualizar a relação entre todas as esferas de governo.

| | COLEGIADO PARTICIPATIVO | GESTOR | COMISSÃO INTERGESTORES | REPRESENTAÇÕES DE GESTORES |
|---|---|---|---|---|
| Nacional | Conselho Nacional | Ministério da Saúde | Comissão Tripartite | Estados: CONASS<br>Municípios: CONASEMS |
| Estadual | Conselho Estadual | Secretarias estaduais | Comissão Bipartite | Municípios: COSEMS |
| Municipal | Conselho Municipal | Secretarias Municipais | ------------ | ------------ |

É importante consultar a legislação para garantir que o gestor local esteja ciente de suas responsabilidades e que a população saiba o que pode dele exigir, como pode contribuir e o que construir junto.

*Lei nº 8.080/1990. Art. 18. À direção municipal do Sistema de Saúde (SUS) compete:*

*I - planejar, organizar, controlar e avaliar as ações e os serviços de saúde e gerir e executar os serviços públicos de saúde;*

*II - participar do planejamento, programação e organização da rede regionalizada e hierarquizada do Sistema Único de Saúde (SUS), em articulação com sua direção estadual;*

*III - participar da execução, controle e avaliação das ações referentes às condições e aos ambientes de trabalho;*

*IV - executar serviços:*

*a) de vigilância epidemiológica;*

*b) vigilância sanitária;*

*c) de alimentação e nutrição;*

*d) de saneamento básico; e*

*e) de saúde do trabalhador;*

*V - dar execução, no âmbito municipal, à política de insumos e equipamentos para a saúde;*

*VI - colaborar na fiscalização das agressões ao meio ambiente que tenham repercussão sobre a saúde humana e atuar, junto aos órgãos municipais, estaduais e federais competentes, para controlá-las;*

*VII - formar consórcios administrativos intermunicipais;*

*VIII - gerir laboratórios públicos de saúde e hemocentros;*

*IX - colaborar com a União e os estados na execução da vigilância sanitária de portos, aeroportos e fronteiras;*

*X - observado o disposto no art. 26 desta lei, celebrar contratos e convênios com entidades prestadoras de serviços privados de saúde, bem como controlar e avaliar sua execução;*

*XI - controlar e fiscalizar os procedimentos dos serviços privados de saúde;*

*XII - normatizar complementarmente as ações e serviços públicos de saúde no seu âmbito de atuação.*

No conjunto de medidas sob a gerência do Município, destacam-se as ações básicas desenvolvidas por meio dos agentes comunitários de saúde e das equipes de saúde da família, que são iniciativas locais que possibilitam uma maior adequação às necessidades da população.

São reconhecidos, dentre outros, dois caminhos para qualificar e ampliar a atenção básica:

- Identificação de áreas estratégicas mínimas: relacionadas aos problemas de saúde de abrangência nacional e, portanto, prioritários para o SUS, como saúde da mulher, da criança e do adolescente, saúde bucal, controle da hipertensão, da diabetes, da tuberculose, das DST, em especial a AIDS, e da hanseníase; e
- Formação de "módulos assistenciais resolutivos" (ou consórcios intermunicipais ou regionais): constituídos por um ou mais Municípios, de modo que o acesso da população às ações de saúde necessárias para atender problemas comuns – que nem sempre podem ser oferecidas em cada território municipal – seja garantido.

Isso significa que, ao organizar o sistema de saúde em cada Município, é fundamental observar o nível de complexidade da demanda em razão da densidade populacional e das condições objetivas, isto é, a capacidade institucional de gestão de cada região para atender a essa demanda. Naqueles Municípios com alta concentração populacional, a rede de assistência tende a ser mais complexa, tornando necessária a organização de arranjos institucionais supralocais.

Um bom caminho para a construção de um sistema municipal de saúde de fato compatível com as necessidades locais é a participação de pessoas e organizações na gestão e monitoramento dos recursos e das políticas públicas por meio dos conselhos.

**Ações e serviços públicos de saúde devem ser financiados com recursos do orçamento da União, dos estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além de outras fontes, nos termos do art. 195.**

Vale ainda lembrar que o financiamento da saúde no Município exige a aplicação de 15% da arrecadação de impostos, segundo a Lei Complementar nº 141/2012. Contudo, há uma questão-chave aqui, pois sempre podem haver divergências em relação àquilo que pode ou não ser considerado nesse cálculo, apesar de a Lei nº 8.080/1990 apontar para tais definições sobre as ações e serviços de promoção, proteção e recuperação da saúde. Uma consulta ao Tribunal de Contas do respectivo Estado deverá ajudar a reduzir o risco de problemas futuros na prestação de contas.

### *4.2 Política de Educação*

A educação possui pelo menos duas grandes referências legais as quais todo governante deve estar ciente. São elas a Constituição Federal de 1988 (artigos 205 a 214) e a Lei de Diretrizes e Bases (LDB – Lei nº 9.394/96), tendo recebido várias alterações ao longo dos anos após sua aprovação.

A educação, tal como definida na Lei de Diretrizes e Bases, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o mundo do trabalho.

Compete prioritariamente aos Municípios atuar no Ensino Fundamental e na Educação Infantil – creche e pré-escola – para crianças de zero a seis anos. No conjunto das obrigações do Estado com a educação, cabe ao Município a garantia de Ensino Fundamental obrigatório e gratuito, assegurando igual acesso para todos os que a ele não tiveram oportunidade na idade própria.

O ensino fundamental, com duração mínima de oito anos, podendo se desdobrar em ciclos, é obrigatório e gratuito na escola pública. Seu objetivo é a formação básica do cidadão, mediante desenvolvimento da capacidade de aprender, tendo como meios básicos o pleno domínio da leitura, da escrita e do cálculo; a compreensão do ambiente natural e social, do sistema político, da tecnologia, das artes e dos valores em que se fundamenta a sociedade e o fortalecimento dos vínculos de família, dos laços de solidariedade humana e de tolerância recíproca em que se assenta a vida social.

## SAIBA MAIS

É importante saber como estão constituídos os sistemas municipais de educação - o que extrapola as ações exclusivas da Prefeitura. Nesse sentido tais sistemas compreendem:

I. as instituições do ensino fundamental, médio e de educação infantil mantidas pelo Poder Público municipal;
II. as instituições de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada;
III. os órgãos municipais de educação.

Pelos elementos citados, percebe-se que há um evidente foco naquilo que é de responsabilidade municipal, mas não se pode ignorar que, como a própria Constituição aponta, a educação é de responsabilidade dos quatro entes da Federação - União, Estados, Municípios e Distrito Federal -, cada qual com sua especificidade, mas sem esquecer a necessidade de integração entre eles. Assim, deve-se enfatizar que o Município, seus gestores e responsáveis legais deverão organizar, manter e desenvolver seus órgãos e instituições oficiais, integrando-os às políticas e aos planos educacionais da União e dos Estados, baixar normas complementares e autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do sistema de ensino particular.

Uma visão do conjunto de competências e esferas de governo pode ser visto a seguir.

**Competências legais**

| | MUNICÍPIOS | ESTADOS | UNIÃO |
|---|---|---|---|
| Educação Infantil | Dever de assegurar a todos os pais que a solicitarem | Cooperação técnica e financeira aos municípios (CF, art. 30) | Cooperação técnica e financeira aos municípios (CF, art. 30) |
| Ensino Fundamental | Dever de assegurar em regime de colaboração com os Estados (LDB, art. 11) | Dever de assegurar em regime de colaboração com os Municípios (LDB, art. 10) | Cooperação técnica e financeira, visando garantir a equalização de oportunidades educacionais (CF, art. 211 e LDB, art. 75) |
| Ensino Médio | Oferecer só depois de atendidos a ed. infantil e o ensino fundamental. | Atendimento prioritário (LDB, art. 10) | |

Fonte: (BECKER, 2008).

O Município pode obter recursos das seguintes fontes:

- Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE: vinculado ao Ministério da Educação, tem como missão prestar assistência financeira e técnica e executar ações que contribuam para uma educação de qualidade a todos.
- Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb: atende toda a Educação Básica, da creche ao Ensino Médio. Está em vigor desde janeiro de 2007 e se estenderá até 2020. É importante compromisso da União com a Educação Básica, na medida em que aumenta o volume anual dos recursos federais. Além disso, materializa a visão sistêmica da educação, pois financia todas as etapas da Educação Básica e reserva recursos para os programas direcionados a jovens e adultos.

Vale lembrar que há inúmeras exigências para viabilizar o acesso aos recursos transferidos. Estes critérios são bons para o gestor e para a sociedade, pois institucionalizam a ideia de acompanhamento continuado da oferta dos recursos à população.

Alguns dos elementos que não podem ser negligenciados são:

- Censo escolar: realizado anualmente pelo Ministério da Educação e que é utilizado para o cálculo do repasse de recursos a cada Município segundo matrículas no Ensino Pré-escolar e Fundamental, e
- Registro e documentação sobre os recursos utilizados: uma vez que, em caso de rejeição ou não apresentação das contas, mesmo sem contrapartida, o FNDE pode interromper os repasses.

## 4.3 *Política de Assistência Social*

No Brasil falar de seguridade social significa falar de três grandes temas de políticas públicas, sendo elas **Saúde, Previdência e Assistência Social**. Essa afirmação fica clara à luz da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, que “dispõe sobre a organização da Seguridade Social”.
Diz seu artigo 1º:

*Art. 1º A Seguridade Social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinado a assegurar o direito relativo à saúde, à previdência e à assistência social.*

A previdência social não é oferecida pelos governos locais, os quais tem a responsabilidade apenas pela previdência dos servidores municipais por meio da instituição e gestão dos respectivos Regimes Próprios de Previdência Social – RPPS.

A Constituição Federal de 1988 em seu artigo 40, aponta para a responsabilidade do Município nessa matéria:

*Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo.*

Vale lembrar que a CF/1988 aponta a responsabilidade, mas é na Lei nº 9.717/98 que se encontram as orientações para a instituição e funcionamento do serviço de previdência dos servidores.
A assistência social é uma política pública de Estado e não de governo, o que confere qualidade de direito, estabilidade e perenidade no tempo. Seu objetivo é dar aos cidadãos, por meio de serviços e benefícios, apoio para enfrentar as dificuldades.

Entendeu-se assim que a assistência social deveria estar incluída no contexto do desenvolvimento social, pois este não pode prescindir dos indivíduos e seus resultados positivos devem trazer melhoria na qualidade de vida de toda a população. Em casos em que se constatem falhas nesse processo de inclusão, o Estado, em suas diferentes esferas, tem a obrigação de resolver o problema, não deixando qualquer cidadão desassistido. Afirma o artigo 203 da CF/1988:

*Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:*

*I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;*

*II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;*

*III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;*

*IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;*

*V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.*

No que diz respeito à gestão local e ao papel dos Municípios, assim como nas políticas de saúde e educação, a articulação entre os entes da Federação e a complementaridade das ações organizadas em sistemas, é elemento-chave na sua implementação. Para tanto, a assistência social está organizada por meio do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

O marco legal é composto pelos seguintes estatutos legais:

- Constituição Federal de 1988, em seus artigos 203 e 204, em que empresta a qualidade de direito do cidadão à assistência.
- Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS ou Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 que dispõe sobre sua organização.
- Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011 que altera a LOAS.
- Política Nacional de Assistência Social – PNAS, 2004.
- Norma Operacional Básica do SUAS – NOB SUAS 2012.

É importante referir-se à Resolução CNAS nº 33, de 12 de dezembro de 2012, que apresenta a Norma Operacional Básica do SUAS, em especial do capítulo II que trata da gestão do Sistema Único de Assistência Social -SUAS (Art. 8º ao 11 e da seção I que trata sobre as responsabilidades dos entes (art. 12 ao 17).

Há a questão da habilitação dos Municípios para prestar os serviços de assistência. Aqueles que quiserem se habilitar no nível básico ou pleno de gestão, entre outros requisitos, devem dispor ou planejar organizar sua rede de proteção social básica por intermédio dos Centros de Referência da Assistência Social — CRAS, em quantidade proporcional ao seu porte, dentre outros compromissos. Dessa forma, a habilitação dos Municípios à condição de cada um dos tipos de gestão (inicial, básica e plena) do Sistema Único de Assistência Social — SUAS, dependerá do cumprimento de todos os requisitos e implicará responsabilidades e prerrogativas definidas na NOB SUAS 2005 e na NOB SUAS 2010. Alguns dos requisitos importantes são a criação do fundo municipal, seu funcionamento adequado, existência de plano de assistência social, além da execução de ações com recursos próprios.

Para tanto, deve-se referir ao artigo 30 da Lei nº 8.742/1993:

*Art. 30. É condição para os repasses, aos Municípios, aos estados e ao Distrito Federal, dos recursos de que trata esta lei, a efetiva instituição e funcionamento de:*

*I - Conselho de Assistência Social, de composição paritária entre governo e sociedade civil;*

*II - Fundo de Assistência Social, com orientação e controle dos respectivos Conselhos de Assistência Social;*

*III - Plano de Assistência Social.*

*Parágrafo único. É, ainda, condição para transferência de recursos do FNAS aos estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a comprovação orçamentária dos recursos próprios destinados à Assistência Social, alocados em seus respectivos Fundos de Assistência Social, a partir do exercício de 1999.*

O financiamento das ações de assistência social no Município é feito com recursos próprios e transferidos pela União e Estados. Para o gestor local, é importante notar que, quando estiver utilizando recursos transferidos, deverá estar ciente da necessidade de prestação de contas para os entes transferidores. A observância de registro e documentação das ações é imprescindível.

Tendo em vista a diversidade de situações, condições de vida, grau de urbanização, acesso a serviços públicos e a necessidade informação da **Rede SUAS** para designação de recursos específicos, seja para proteção básica, seja para proteção especial, de média e alta complexidade, é necessário identificar e agrupar os Municípios por categorias populacionais que ajudem no planejamento das ações.

**Brasil: Municípios por faixas de tamanho de população - Estimativas 2014 (IBGE, 2014, p.13).**

Com essa finalidade, foram utilizados dados populacionais do IBGE e outras referências, como aquelas realizadas pelo Centro de Estudos das Desigualdades Socioterritoriais e pelo Centro de Estudos da Metrópole, para a classificação dos Municípios entre pequeno porte 1 (até 20 mil habitantes), pequeno porte 2 (de 20.001 a 50 mil habitantes), médio porte (de 50.001 até 100 mil habitantes), grande porte (de 100.001 até 900 mil habitantes) e metrópoles (com população superior a 900 mil habitantes). Para o gestor local, conhecer em que categoria está agrupado seu Município permite identificar que tipo de ação é esperada na Política Nacional de Assistência Social – PNAS, além de ajudar seu desenvolvimento e diálogo com outros gestores do setor.

## 5. Desenvolvimento Urbano

Os Municípios não são apenas a área urbana, mas a totalidade de seu território, que variará imensamente de acordo com o histórico de sua formação, densidade populacional, atividades econômicas e outros fatores, mas é comum que esse tipo de ideia seja difundida.

A análise comparativa dos dados do Censo Demográfico do IBGE do anos de 1960, 1970, 1980, 1991, 2000 e 2010 permite verificar que, em 1960, aproximadamente 74% da população vivia nas áreas rurais. Em contrapartida, em 2010, mais de 160 dos quase 200 milhões de habitantes do país (84,4%) viviam em áreas urbanas, enquanto menos de 30 milhões (15,6%) habitavam as áreas rurais.

A discussão sobre o desenvolvimento urbano se explica, porque os gestores locais estão preocupados com a questão do desenvolvimento. Assim, deixar de abordar especificamente a questão urbana seria excluir elementos importantes para mais de 84 % da população nacional.

Dispositivos constitucionais estabelecem os paradigmas para a política urbana, baseados em três ideias centrais:

- A propriedade urbana: deve cumprir sua função social, o que significa dizer que os interesses individuais estarão submetidos aos interesses coletivos na gestão das cidades.
- A retenção especulativa dos imóveis urbanos: deve ser combatida, e para isso o Município deve intervir para garantir que imóveis bem localizados tenham aproveitamento adequado em atendimento às demandas da cidade e da coletividade.
- O reconhecimento da legitimidade das ocupações urbanas: ocupações urbanas de famílias de baixa renda, em geral, construídas por meio da urbanização de assentamentos precários e da regularização fundiária de imóveis urbanos utilizados para fins de moradia.

A dinâmica de urbanização no Brasil consolidou ampla rede de cidades de variados portes e gerou grandes concentrações urbanas. As cidades são suportes importantes para a multiplicação das atividades produtivas e de serviços, bem como para apoio à produção agrícola.
Contudo, esse processo não foi acompanhado de investimentos adequados em infraestrutura, especialmente em habitação e saneamento, e menos ainda de instrumentos e processos permanentes de planejamento e gestão capazes de orientar a expansão adequada das áreas urbanas e promover a inclusão social.

## 5.1 *Instrumentos da Política Urbana*

A aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001, recolocou o debate sobre a cidade e o planejamento urbano na agenda das políticas públicas. As diretrizes expressas na lei federal apontam claramente para o enfrentamento dos problemas sociais urbanos, da sustentabilidade das cidades, do reconhecimento da cidade real, da justa distribuição dos ônus e benefícios do processo de urbanização.

Os instrumentos por ela regulamentados oferecem condições para que os Municípios assumam novo protagonismo na gestão urbana e induzam a novas lógicas de reprodução das cidades.

*O mais importante, porém, é que o Plano Diretor é o principal instrumento municipal de ordenamento do território!*

Ele deve, simultaneamente, dialogar com instrumentos de planejamento concebidos em outras escalas (zoneamento ecológico econômico, por exemplo), orientar a integração de políticas públicas setoriais que incidem no território municipal e indicar critérios e condições de aproveitamento do solo, particularmente do solo urbano.

Observa-se que o Estatuto da Cidade definiu também, no parágrafo 2º do art. 4º, que “o Plano Diretor deverá englobar o território do Município como um todo”, o que faz dele o instrumento adequado para se pensar, do ponto de vista local, as bases para o ordenamento do território, mesmo as porções destinadas a atividades não urbanas.

## IMPORTANTE

**As diretrizes gerais da política urbana podem ser agrupadas em seis eixos temáticos para orientação da ação municipal:**

- **garantia do direito à cidade sustentável com promoção do acesso à terra urbanizada;**
- **organização do território e capacidade de infraestrutura;**
- **desenvolvimento urbano e integração municipal;**
- **preservação do patrimônio ambiental, histórico e cultural;**
- **gestão social da valorização da terra;**
- **gestão democrática e controle social.**

Dentre as diretrizes gerais da política urbana estabelecidas no Estatuto da Cidade, destaca-se a primeira delas, que caracteriza o direito à cidade sustentável ao “direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações”.

Uma ferramenta cotidiana do gestor local para promover o desenvolvimento urbano é o licenciamento. As licenças urbanísticas exigem processos de trabalho bem estruturados, que envolvem repartições, pessoas, normas e informações, em relação direta com os cidadãos e com a dinâmica do espaço urbano. É nesse fluxo e contrafluxo de solicitações, requerimentos, exigências e interesses que se dá, efetivamente, a gestão urbana, retroalimentando o próprio plano.

É por meio do licenciamento que a Administração, preventivamente, compatibiliza o direito individual com o interesse coletivo e, por conseguinte, com os objetivos do planejamento. Ademais, o processo de planejamento não pode ignorar o licenciamento enquanto instrumento efetivo de controle do uso e ocupação do solo, indispensável para a implementação do próprio Plano Diretor.

Manter cadastros técnicos e imobiliários, plantas e mapas da cidade e do Município atualizados com os dados necessários deve ser atividade permanente dos Executivos municipais. Os chamados sistemas de informações geográficas — SIG — permitem realizar cruzamento de dados e espacializá-los, apresentando informações para suporte do processo democrático, para o planejamento e para a facilitação do desenvolvimento econômico local sustentável.

## 6. Desenvolvimento Sustentável

O conceito de sustentabilidade, cada vez mais indissociável da ideia de desenvolvimento, vem ganhando força e legitimidade no debate sobre políticas públicas desde antes de 1992, ano no qual ocorreu a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, também conhecida como **Eco-92** ou Rio-92.

## SAIBA MAIS

Para saber mais sobre as definições da ECO-92, acesse a notícia sobre o evento.

Foi elaborado, como resultado da Eco-92, um documento intitulado Agenda 21 cujo objetivo era o de servir de guia para o planejamento de ações na construção de sociedades sustentáveis. Na esteira desse documento foi elaborada a Agenda 21 Brasil, enfatizando o aspecto da participação no planejamento, tendo ganho apoio amplo do Governo Federal, o qual montou guias para sua implementação local, com ênfase no diálogo entre governo e sociedade civil.

O compromisso firmado pelos países participantes da Rio-92, entre eles o Brasil, reforça essa constatação ao endereçar para o âmbito local uma série de ações que têm por objetivo capacitar as Administrações Municipais para que consigam reverter e impedir os efeitos da degradação ambiental sobre a vida das pessoas e sobre os recursos naturais.

Deve-se mencionar que em 2000 a Organização das Nações Unidas institui os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) como instrumento balizador das políticas públicas municipais, os quais sintetizam diferentes metas levantadas em conferências internacionais no período até sua instituição. Os ODM apontam para oito áreas de objetivos, cada qual com um ou mais indicadores relacionados a compromissos concretos a serem observados e perseguidos, como meio para se apontar para a melhoria da qualidade de vidas das pessoas.

Em 2015 surge uma nova agenda, consolidada nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), que teve por base os ODM. Os ODS trazem, na origem, uma grande preocupação com sua implementação, aproveitando o sucesso que foram os ODM, ao propor metas e envolver atores sociais para alcançá-las. Os ODS foram pensados para alcançar os governos subnacionais e serem verificáveis localmente, não só nos seus resultados mas na implementação de ações para sua promoção.

Iniciativas de âmbito municipal, tais como a priorização de "compras verdes"; o uso de veículos oficiais com motores flex, ou mesmo à base de energia elétrica; melhorias no trânsito e prioridades ao transporte coletivo; uso de energia solar nos prédios públicos e inclusão de exigências legais nos códigos de obras e incentivos para esse uso nas habitações e empreendimentos privados; criação, ampliação, investimentos na gestão e manutenção de unidades de conservação, corredores ecológicos e áreas de preservação permanente; gestão adequada dos resíduos sólidos; aplicação de recursos de compensação ambiental na recuperação de áreas degradadas e conservação de áreas em boas condições ambientais; fomento a cadeias produtivas sustentáveis; são ideias que convergem para que os Municípios sejam proativos na questão das mudanças climáticas.

Algumas oportunidades que podem ser aproveitadas pelos gestores locais dialogam com o estabelecimento de padrões de consumo, o gerenciamento do uso eficiente da energia elétrica e a adoção de ações de eficiência energética nos vários segmentos (centros de consumo) das Prefeituras Municipais — iluminação pública, prédios administrados pelo Município e serviço de saneamento — surgem como oportunidade de aperfeiçoamento da qualidade e do planejamento dos serviços públicos.

A Constituição de 1988 incluiu capítulo inteiramente dedicado à questão ambiental, além de outros dispositivos que consagram, alguns deles são:

- a ação popular ambiental, enfatizando o papel do cidadão;
- a divisão de competência legislativa entre os três níveis de governo, concedendo atribuição inédita aos estados e Municípios;
- a inclusão da função de promover a proteção do meio ambiente entre as incumbências do Ministério Público;
- a defesa do meio ambiente como um dos princípios gerais da ordem econômica;

## 6.1 *Política Nacional de Meio Ambiente*

Ainda sobre a legislação, há a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que versa sobre a Política Nacional de Meio Ambiente e o Sistema Nacional de Meio Ambiente — SISNAMA —, e a Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011 (LC 140/2011), a qual aponta, dentre outros elementos, para as competências municipais na área ambiental, em especial a definição das atividades de impacto local e a cooperação e inter-relação entre as diferentes esferas de governo.

A Lei nº 7.804, de 18 se julho de 1989, fortaleceu o papel do Município ao incluí-lo no SISNAMA no artigo 6º:



*Art 6º - Os órgãos e entidades da União, dos estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, constituirão o Sistema Nacional do Meio Ambiente — SISNAMA —, assim estruturado:*

*VI - Órgãos Locais: os órgãos ou entidades municipais, responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas jurisdições.*

A lei que instituiu a Política Nacional de Meio Ambiente, consolidando, em nível nacional, um sistema de atuação institucional para a gestão ambiental, define para os órgãos ambientais municipais a fiscalização de atividades de pequeno porte, o licenciamento de atividades de impacto estritamente local e a promoção da participação comunitária, por meio dos Conselhos Municipais de Meio Ambiente e da educação ambiental. A Resolução nº 237 do Conselho Nacional de Meio Ambiente — CONAMA, aprofunda e regulamenta essas definições.

Na perspectiva da sustentabilidade, a busca por novo padrão de desenvolvimento deve ser direcionada para um tipo de crescimento que aproveite com mais eficiência os recursos endógenos das localidades ou regiões. Espera-se com essa iniciativa criar empregos e melhorar a qualidade de vida de populações ali residentes, contribuindo para a superação da pobreza diante de uma nova ótica, segundo a qual desenvolvimento social e desenvolvimento econômico situam-se em uma perspectiva integrada e sustentável.

## 6.2 *A sustentabilidade na perspectiva do Município*

Nessa abordagem, as localidades tornam-se campo privilegiado para que se avance em direção ao desenvolvimento sustentável, e o governo municipal se destaca como instância capaz de conduzir um processo de mudança no tratamento tradicional dos problemas sociais. Além disso, deve também investir na implementação de políticas inovadoras capazes de promover a integração e o efetivo avanço na conquista dos direitos e da cidadania plena.

Para reforçar ainda mais o papel dos gestores locais na promoção do desenvolvimento sustentável, vale a leitura das ações administrativas do Município nesse campo, segundo o artigo 9º da LC 140/2011.

É sabido que os Municípios cada vez mais absorvem responsabilidades que já possuíam segundo a Constituição e que sua sustentabilidade financeira é delicada, dependendo da transferência de recursos para sua manutenção na maioria dos casos, o que aponta para maior dificuldade de manter ou ampliar suas equipes. Diante dessa conjuntura, a instituição de consórcios e parcerias com instituições que atuam na área de desenvolvimento sustentável é recomendada a fim de que a equipe de gestão ambiental municipal se habilite para exercer suas competências, garantindo seus direitos e cumprindo com suas obrigações.

As políticas públicas ambientais compõem os alicerces para a gestão ambiental. Além de toda a legislação ambiental federal e estadual que incide sobre a municipalidade, é obrigatório que haja os instrumentos legais próprios dos Municípios para a gestão ambiental. Com isso, é necessário que esses criem as bases legais, muitas vezes previstas nos Planos Diretores Municipais, e promulguem a Lei Municipal de Meio Ambiente e suas respectivas regulamentações.

Um exercício bastante recomendado é que seja avaliada a necessidade de revisão e/ou complementação dos instrumentos legais municipais voltados à gestão ambiental. Essa avaliação deve ser feita com frequência de pelo menos cinco a dez anos, de modo a estar em consonância com a atualidade das políticas federais e estaduais e com novas ferramentas de gestão ambiental decorrentes de inovações tecnológicas e práticas contemporâneas surgidas em todo o mundo.

Os instrumentos legais de que o Município brasileiro hoje dispõe são suficientes para implantar uma política ambiental própria. Cabe destacar os textos legais que orientam as políticas locais — a Lei Orgânica Municipal, o Plano Diretor e o Código Tributário —, assim como os que dizem respeito à sua tradicional atribuição de controle do uso e da ocupação do solo: a lei de parcelamento, a lei de uso e ocupação do solo, o código de posturas ou de fiscalização, o código de obras e os regulamentos para a prestação dos serviços públicos.

Além desses instrumentos, o Município poderá também criar seu plano ambiental e sua lei de meio ambiente, que deverão conter as diretrizes e os objetivos da política municipal, definir os instrumentos de proteção e controle ambiental, prever infrações e suas respectivas sanções e, principalmente, indicar a criação do Conselho e do Fundo Municipal de Meio Ambiente, principal canal da gestão participativa e de financiamento das ações.

## 7. Vocações Municipais

O estímulo ao desenvolvimento econômico, sustentado na esfera local, tem por base a vocação municipal para exercer o papel de facilitador e impulsionador de empreendimentos. As autoridades municipais, em relação às outras esferas de governo, possuem algumas vantagens que lhes são conferidas pela sua escala de atuação. A proximidade com o cotidiano da população e a possibilidade de diálogos diretos e continuados com suas lideranças permitem a formulação de políticas públicas conectadas às necessidades e especificidades da produção local.

Nesse contexto, as Administrações Municipais têm se voltado para as questões relacionadas ao desenvolvimento local, considerando distintas vias de abordagem. Tanto procuram atrair investimentos de grande porte como atuam na esfera local do micro e pequeno empresariado, sendo este último a alternativa mais adequada à realidade do pequeno Município. O fomento aos pequenos negócios e aos empreendimentos cooperativos tende a impactar positivamente a estrutura social local, pois estimula a distribuição de renda e induz os segmentos populares a um comportamento mais ativo.



É importante, no entanto, que as ações municipais não sejam pensadas de forma isolada, e sim por meio de programas que contenham medidas para superar os diversos entraves existentes no circuito econômico local, trabalhando segmentos produtivos diferentes, elos distintos das cadeias produtivas e empreendimentos de porte e caráter diferenciados.
Entre as ações mais comuns aplicadas nas estratégias de desenvolvimento local, podem-se ressaltar algumas nas quais a participação do Município tem-se mostrado especialmente importante:

- estabelecer tratamento diferenciado para as micro e pequenas empresas na legislação municipal: consultar e Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006 para explorar as opções que essa ação permite;
- investir na implantação e recuperação de infraestrutura: obras de infraestrutura tendem a favorecer a comercialização, escoamento de produção, e fomentar o turismo, por exemplo;
- apoiar à comercialização: promoção de feiras e a construção de espaços para comercialização são alguns exemplos;
- facilitar o acesso aos serviços financeiros: iniciativas locais em geral não atendem às exigências de garantias das grandes instituições bancárias, o que não impede o governo municipal de patrocinar ou incentivar iniciativas de microcrédito;
- ampliar o acesso à tecnologia: tecnologia vem sendo um grande apoio às atividades econômicas, há cidades que possuem grandes programas de inclusão tecnológica com o fim de promover a integração da mesma com informações, novas experiências, integrar os cidadãos do Município, oferecer serviços de e-government (governo eletrônico) ou várias das questões anteriores;

- propiciar o acesso à capacitação de recursos humanos e ao empreendedorismo: propiciar acesso a capacitações, em parcerias com outras esferas de governo, seja para o setor público ou privado, tem sido uma das mais tradicionais formas dos governos municipais atuarem para o desenvolvimento econômico;
- realizar compras locais: várias são as oportunidades neste campo, da merenda escolar e observância das dietas regionalizadas, aos programas de estimulo às compras na agricultura familiar ou às compras com comerciantes locais por parte do governo municipal;
- apoiar a cooperação e o associativismo entre os pequenos produtores: apoio às cooperativas por meio de capacitação e cessão de espaços e maquinário para a produção e comercialização;
- realizar ações integradas em arranjos produtivos locais: apoiar as atividades integradas em um determinado produto ou serviço, o qual se organiza na forma de um arranjo produtivo local com crédito, capacitação, pesquisa para inovação ou divulgação;
- avaliar políticas de incentivo e de atração de indústria: estimular e atrair a instalação de iniciativas de investimento em seu território, guardando a compatibilidade entre o tipo de negócio proposto e a mão de obra disponível na localidade, evitando os incentivos que promovam a chamada “guerra fiscal” que agastará a possibilidade de ações cooperativas regionais;
- constituir ou integrar agência de desenvolvimento: criação ou participação de agência municipal ou regional, e nesse último caso, em função de consórcio legalmente instituído.

## 7.1 Entraves e Riscos

O trabalho em cada um dos temas de políticas públicas para realizar ações e promover o desenvolvimento não é isento de riscos, ou seja, não é o simples conhecimento das oportunidades em cada um desses campos que garante o sucesso das ações.

Viu-se que há um conjunto de condições, relações institucionais, atores e requisitos legais para que ações apropriadas sejam implementadas. E, mesmo que todas as condições sejam favoráveis ou sejam cumpridas, ainda guardarão incerteza sobre os resultados, simplesmente porque há muitas mediações entre as ações realizadas e os resultados esperados.

A motivação dos atores envolvidos é um elemento de incerteza cujo trabalho de envolvimento é importante, especialmente levando em conta que muitas das questões tratadas não alcançam resultado imediato, ou seja, são processuais, para usar um termo mais adequado, que significa que dependem de muitas etapas e uma construção ao longo do tempo.

Estabilidade nos gestores públicos é um elemento pouco citado mas importante, pois, em geral, a escolha do gestor se dá por sua capacidade de articular os interesses em um dado tema no Município. A troca sistemática de gestores transmite a mensagem de que não há segurança sobre os pactos que possam ser celebrados e, portanto, das ações pactuadas.

A proposição de legislação e a construção de um arcabouço legal seguro é outro campo de risco que merece menção. A questão da legislação como um elemento-chave na formalização das condições para o desenvolvimento em várias políticas públicas foi citada várias vezes. Naturalmente, apenas a legislação não seria suficiente, mas, sem ela, a insegurança dos atores participantes e o risco de descontinuidade das ações por falta de institucionalidade aumentam muito.

O apoio ao fortalecimento dos espaços de diálogo e participação é outro elemento importante que constitui um risco comum na promoção do desenvolvimento. Isso ocorre uma vez que a participação de atores diversos não é muito exercitada ou equilibrada em espaços heterogêneos, podendo ser esses gestores da mesma esfera de governo de diferentes campos de interesse da sociedade civil organizada.

A escassez de recursos financeiros, ou a falta de vontade política para dar continuidade a ações de outros governantes, também é fator relevante e comum no risco de implementar ações, independentemente de estas contribuírem para o desenvolvimento. Isso é o que comumente se vivencia em relação a qualquer política pública.

Essa descontinuidade é comum pela falta de recursos e difícil de ser criticada. Contudo, vale lembrar que os Planos Plurianuais – PPA – são documentos de planejamento pensados, entre outras coisas, para dificultar a descontinuidade, uma vez que devem indicar os programas de duração continuada, seus custos de implementação e aqueles decorrentes ao longo de quatro anos. Os Planos Diretores são outro exemplo de lei que contém orientações e diretrizes que não se dirigem a um único mandato, mas ao processo de desenvolvimento definido coletivamente que deveria evitar rupturas negativas para o interesse público.

Do ponto de vista das agendas políticas e da competição entre os partidos, a descontinuidade por rivalidade – quando há troca de poder – é mais difícil de ser evitada, uma vez que responde a estímulos sem relação imediata com o sucesso ou fracasso de dada iniciativa.

## 7.2 Perfil do Município

No debate sobre o Planejamento Municipal, o entendimento mais amplo sobre a dinâmica de desenvolvimento do Município e suas principais características é elemento fundamental para permitir a proposição de ações. É importante não esquecer que o inevitável dinamismo desse processo, obriga a sua constante atualização para permitir o conhecimento adequado da realidade local, ao longo do tempo.

Traçar o perfil de um Município raramente é uma tarefa fácil, entretanto, mais importante que construir um perfil único que dê conta de todas as suas dimensões é conhecer o Município em cada uma delas, e esse conhecimento é uma fonte de poder negligenciada e pouco explorada, seja para o poder público, seja para a sociedade civil organizada.

Neste módulo falou-se do desenvolvimento sob diferentes aspectos, e para cada um deles pode-se encontrar ou construir um perfil. Neste sentido, a ideia de ter um perfil significará conhecer com mais profundidade as nuances que impactam aquele tema e que se manifestam em cada Município de modo particular.

Em cada tema de política pública alguns elementos fundamentais precisam ser conhecidos, por exemplo: na saúde o perfil etário, as principais atividades e seu impacto na saúde humana; na educação o número de famílias, de crianças em idade escolar nos níveis de educação de responsabilidade dos Municípios; o perfil populacional na assistência social e a distribuição da população urbana e rural, como na tabela do PNAS 2004 reproduzida a seguir:

**Classificação dos Municípios Segundo Total de Habitantes**

| CLASSIFICAÇÃO DOS MUNICÍPIOS URBANO | TOTAL DE MUNICÍPIOS | POPULAÇÃO TOTAL | POPULAÇÃO RURAL | POPULAÇÃO URBANA | % RURAL | % URBANO |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Pequenos I (até 20.000 hab.) | 4.018 | 33.437.404 | 15.022.174 | 18.415.230 | 44,93 | 55,07 |
| Pequenos II (de 20.001 a 50.000 hab.) | 964 | 28.832.600 | 9.734.706 | 19.097.894 | 33,76 | 66,24 |
| Médios (de 50.001 a 100.000 hab.) | 301 | 20.928.128 | 3.940.021 | 16.988.107 | 18,83 | 81,17 |
| Grandes (de 100.000 a 900.000 hab.) | 209 | 50.321.723 | 2.332.987 | 47.988.736 | 4,64 | 95,36 |
| Metrópoles (mais de 900.000 hab.) | 15 | 36.279.315 | 815.323 | 35.463.992 | 2,25 | 97,75 |
| TOTAL | 5.507 | 169.799.170 | 31.845.211 | 137.953.959 | 18,75 | 81,25 |

Fonte: BRASIL (2004, p.13)

Avançando na questão da construção de perfis temáticos, mesmo para Municípios sem estrutura própria para fazer levantamento de dados ou pesquisas próprias, deve-se acessar outras esferas de governo que sistematicamente o fazem.

## 7.3 Censos populacionais e temáticos

Na esfera federal, temos o exemplo evidente do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE –, que realiza periódica e sistematicamente pesquisas sobre os Municípios brasileiros, explorando diferentes temas todos os anos, e, ao mesmo tempo, mantendo presente anualmente a pesquisa de algumas informações básicas, como contagem da população e levantamentos diversos todos anos, além dos censos populacionais e temáticos.

Além do IBGE, há as pesquisas e o acompanhamentos feito por ministérios, como o Censo escolar, ou o da Saúde com o registro de ocorrência de doenças, apenas para citar alguns exemplos mais evidentes.

Em Estados mais estruturados, é comum encontrar órgãos de planejamento que constroem perfis municipais com base nessa perspectiva apresentada. Alguns casos exemplares são os da Fundação João Pinheiro, de Minas Gerais (FJP), a Fundação Centro de Informações e Dados do Rio de Janeiro (Cide), a Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (Seade) em São Paulo, o Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (Ipardes) no Paraná, e o Instituto Mauro Borges de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos (IMB) em Goiás, dentre outros.

A SEADE oferece, em sua página na Internet, uma série de dados e publicações, da mesma forma que o CIDE. Em geral, os materiais são gratuitos, contém breves análises e servem de guia para os gestores locais, pois tais dados costumam ser apresentados em séries históricas.

Com base nessa gama inacreditável de atores e dados, mesmo que não tenha qualquer recurso ou saber técnico na Prefeitura para produzir pesquisas próprias, um gestor local sempre poderá contar com dados produzidos, coletados e sistematizados por órgãos estaduais e federais.  Esses dados podem prover uma fotografia de seu Município e revelar informações valiosíssimas para ajudar no planejamento e tomada de decisões.

A elaboração de diagnósticos é o caminho de trabalho natural de uma Prefeitura que se organiza para montar seu conjunto de ações, e prioridades para o PPA, que começa com o processo de avaliação da efetividade para permitir as tomadas de decisões.

Voltando a questão do perfil específico ou temático, em contraposição ao perfil geral que o Município pode ter, vale lembrar a analogia da floresta e das árvores. Se olharmos muito de perto só veremos as árvores, mas, à medida que nos afastamos, conseguimos ver a floresta. Dados sobre a realidade, seja ela municipal, estadual ou nacional, obedecem a essa analogia. Nenhum dos dois perfis é certo ou errado, pois cada qual serve a um propósito, e é isso que o gestor local deve saber para decidir e utilizar aquilo que lhe for mais adequado.

## 8. Sustentabilidade e bem-estar social

Durante muitos anos se acreditou que o desenvolvimento econômico resultaria por si só em desenvolvimento social. Contudo, o desenvolvimento compreendido apenas com processo de crescimento e acumulação econômica não se reflete efetivamente em desenvolvimento social, ou seja, em distribuição justa e equitativa da produção, em justiça social, em melhorias concretas da qualidade de vida, na integração e promoção dos diversos segmentos sociais. Não há desenvolvimento econômico sem desenvolvimento humano, social e sustentável.

Essa associação traz no íntimo a crença de que bem-estar é o mesmo que renda. Com o tempo, tal concepção não só se mostrou equivocada, com o aumento das desigualdades, o empobrecimento de grupos específicos e de sua qualidade de vida, mas também no impacto que tal desigualdade trazia para toda a sociedade e não apenas para o próprio grupo social alijado dos benefícios econômicos do desenvolvimento. Adicionalmente, ganhou espaço a ideia de que a renda não era condição para que outros aspectos da vida se resolvessem, e, então, passou-se a considerar outras dimensões no reconhecimento do que deveria ser considerado bem-estar social.

Assim, a ideia de que a desigualdade social poderia ser superada pela variável econômica sucumbiu em função da questão da sustentabilidade, uma vez que, agora, a qualidade de vida pode ser crítica, mesmo havendo aumento da riqueza. Os recursos naturais começavam a se mostrar finitos, e o descarte inadequado de resíduos prejudica a qualidade de vida de todos, e não apenas dos grupos vulneráveis ou com menos condições de se defender das mazelas sociais naturais ou produzidas pelo ser humano.

*Deriva dessa constatação a necessidade de discutir não só a produção do bem comum pelo poder público, mas também o próprio conceito de bem-estar.*

## 8.1 Bem Comum como Função do Poder Público

Desde sua origem, a discussão sobre qualidade de vida esteve ligada à comparação entre países, ou seja, até que ponto a população do país **"A"** tem mais ou menos renda que a população do país **"B"**.

Renda, por muito tempo, foi a medida única de bem-estar social, e, quanto maior a renda, mais o poder público estaria promovendo o bem comum. Buscar medir ou identificar a promoção da qualidade de vida das pessoas sempre foi importante, pois, em qualquer país, a promoção do bem comum é função precípua do poder público. Diferentes são as formas de fazê-lo, quer seja dando mais liberdade às escolhas individuais e com menos interferência do Estado, quer seja criando condições mais equilibradas para as pessoas buscarem sua felicidade a partir de um conjunto mínimo de condições de vida independente da origem de renda.

*Como apontado anteriormente, o conceito de renda reinou absoluto por muito tempo, mas foi dando espaço a outros conceitos mais elaborados, que retratam melhor a qualidade de vida ou o bem comum.*

A questão que se coloca aqui é do papel do poder público como promotor do bem comum, que, mesmo sendo inquestionável, possui limites em função das competências de cada esfera de governo. Por exemplo, se segurança pública for um elemento importante na promoção do bem comum, então não fará sentido reclamar junto ao prefeito e ao presidente da Câmara (que juntos são responsáveis pelo governo municipal) sobre a fragilidade ou insuficiência dessa política, pois esse tema, simplesmente, não é da competência do Município.

A questão da promoção do bem comum precisa estar relacionada com o bom entendimento das competências de cada esfera de governo. Isso se faz através da identificação dos atores públicos e privados, dos dados que apresentam e dão visibilidade ao andamento das políticas públicas e dos espaços de concertação e diálogo para a pactuação das soluções a serem implementadas.

## 8.2 Conceito de bem-estar

O que é bem-estar social?

Esta é a primeira questão que se impõe responder uma vez que iluminará as opções de resposta e os caminhos. Cada indivíduo tem sua própria visão do que é bom ou ruim para a sociedade. Dicotomias não são um bom caminho para ver o mundo, especialmente em se tratando de gestão pública. O gestor não pode se dar ao luxo de não fazer, não implementar, não gastar, isso porque ele lida diariamente com a necessidade da população, com as demandas, com o atendimento daquilo que promove bem-estar.

Duas pessoas de um mesmo Município terão visões distintas do que é bem-estar social, justamente porque terão experiências de vida, formação, trajetória profissional e personalidades particulares. Reconhecer essa situação com naturalidade é entender que a diferença de interesses não é um mal, mas uma riqueza que deve ser aproveitada e valorizada na sociedade.

Entendida está questão, cabe a pergunta: como avançar e construir consensos sobre as decisões em um quadro de diversidade de interesses? Em outras palavras, para promover o bem-estar, o que deve ser feito?

Olhar para a sociedade é resumir as diferenças em uma síntese que permita o diálogo. Dizer que a educação não está bem não é necessariamente o mesmo que afirmar que ela está mal para todos os(as) alunos(as), mas indica que algumas dificuldades são percebidas por quem fez essa avaliação.

Mas são muitos os aspectos que podem estar incomodando a pessoa, levando-a fazer tal avaliação: ela pode estar com dificuldades de conseguir vaga na escola, pode achar que a educação não é de qualidade, pode não estar satisfeita com o material didático, pode ser um professor e não estar contente com a remuneração ou as condições de trabalho, enfim, são muitas as possibilidades, e todas elas levariam ao mesmo resultado, qual seja: a afirmação de que a educação não está bem.

Esse exemplo vale para qualquer política pública objeto da ação dos(as) gestores(as) locais.
Há muitas experiências de indicadores sociais cujo objetivo é justamente o de medir a qualidade de vida dos cidadãos ou, melhor ainda, medir o impacto das políticas públicas na melhoria da qualidade de vidas das pessoas sobre um aspecto ou política pública (quando temáticos) ou seu bem-estar geral (quando são indicadores sintéticos, produto de diversas dimensões ou indicadores temáticos). A expectativa é de que medir a qualidade de vida das pessoas ao longo do tempo servirá para que os governos, em qualquer esfera, possam melhor orientar o uso dos recursos em ações que tenham efeito concreto.

*Uma das experiências mais conhecidas de indicadores sociais é a do Índice de Desenvolvimento Humano – IDH –, desenvolvido pelas Nações Unidas e posteriormente modificado.*

Do IDH derivaram outras iniciativas, como a do IDH-Municipal no Brasil, ou das publicações setoriais que medem o bem-estar em um tema particular, como aqueles que procuram medir Municípios com a melhor educação ou saúde, ou com maior número de pessoas vivendo em condição de vulnerabilidade.

Mapa-múndi indicando o Índice de Desenvolvimento Humano (baseado em dados de 2016, publicados em 21 de Março de 2017):[1]

Outra experiência que merece destaque é a da **Pirâmide de Maslow**. Sua proposta é não só um aperfeiçoamento de outros modelos de indicadores, mas também aponta diferentes níveis de realização do indivíduo. Ela aponta 5 níveis em que os seres humanos se realizam, sendo que só procuramos um nível mais complexo ou simbólico depois que contemplamos plenamente os níveis anteriores mais básicos.

O desenho a seguir ilustra sua organização.

Para gestores públicos, acostumados a trabalhar sem modelos ou com modelos muito simples, isso poderá parecer muito trabalho, demasiado complexo ou inútil. Por outro lado, os Municípios são dinâmicos, e tentar perceber o bem-estar da população com um indicador talvez seja um trabalho mais sofisticado do que dar uma volta na cidade conversando com líderes comunitários e sociais, em geral empreendedores, líderes sindicais e patronais. Entretanto, à medida que o Município cresce em população e complexidade nas relações entre os diferentes atores sociais, conhecer ferramentas que ajudem nesse trabalho pode ser a diferença entre um planejamento bem feito, profissional, que valoriza a experiência dos gestores e o “achismo” tradicional.

## IMPORTANTE

**Todas essas experiências têm em comum a ideia de que o bem-estar pode ser medido por meio do registro sistemático de alguns dados da realidade e de que:**

- **a síntese é uma ferramenta de planejamento, transparência e tomada de decisões;**
- **essas informações pertencem não apenas ao poder público, mas a toda população; e**
- **a institucionalidade democrática só se fortalece com o acesso a elas.**

Por meio desse acesso há maior chance de que se formem cidadãos mais responsáveis, pois estarão empoderados com dados concretos sobre o resultado do trabalho dos governantes. Um resultado esperado é a maior participação, institucionalizada ou não, dos indivíduos na vida política do Município.

## 9. Conclusão

A ideia de desenvolvimento se mostrou, ao longo do tempo, um conceito insuficiente para fazer alusão àquilo que as pessoas almejam ou como objetivo a ser alcançado e promovido pelo poder público em qualquer esfera. Por um lado, em parte isso se explica devido aos períodos de grande crescimento econômico, em que as mazelas sociais não desapareceram automaticamente como se esperavam e ao fortalecimento da sociedade civil organizada que passou a participar mais do diálogo com o poder público, exigindo transparência, controle e diálogo para melhor avaliar o uso dos recursos públicos bem como os processos de decisão e controle de seu dinheiro.

Por outro lado, o espaço local, as cidades e o acesso ao gestor público ganharam mais visibilidade. A democracia representativa foi sendo transformada, e elementos de democracia participativa foram sendo instituídos e implementados em setores de maior preocupação para a sociedade, com a instituição de espaços de participação e concertação entre atores com diferentes papéis e interesses.

Concomitantemente, vivenciou-se a ascensão do Município como ente federativo, autônomo, com competências próprias e protagonismo sobre diferentes políticas públicas, delimitando as possiblidades da gestão municipal para contribuir com a promoção do bem-estar dos cidadãos. O Município é protagonista, mas não pode resolver todos os problemas, ainda que haja quem pense assim, o que é um equívoco.

Por fim, a emergência da questão ambiental se tornou vital, não apenas como um tema particular, mas como algo transversal, interligado às outras áreas, em especial às dimensões relacionadas com o desenvolvimento.

É crítico para o gestor municipal perceber o potencial do espaço local para a promoção do bem-estar, e essa promoção não pode estar calcada na antiga lógica de desenvolvimento econômico pura e simplesmente, mas na ideia de que desenvolvimento é um processo que envolve diferentes momentos, alguns dos quais podem impactar o meio ambiente e trazer prejuízos à população, anulando ou até prejudicando o bem-estar ou o desenvolvimento que originalmente se queria obter.

Parabéns pela
conclusão
do módulo 3!